

特集 大都市郊外はどうか！ どうする！

反転した郊外・・・新しい人間生活圏像を求めて

都市プランナー 蓼原 敬
みのはら けい

1. 郊外という空虚な概念

郊外という概念の実態が全く変質してしまっただけから既に久しい。それにも拘わらず、一団の市街地、街の中心、郊外、郊外の外にあるべき農村地域という観念構成のまま、既に存在していない人間生活圏のありようを「都市」や「郊外」として論じ、その都市計画を語り、その虚像の上に都市計画制度を維持、管理し続けている。¹

今、郊外を語るということは、そのような虚像の上に構築された計画概念や制度が空虚であることに気づき始めて、それにどう対処したらよいかか途惑いだしたからではないか。

現在の計画概念や制度の前提になっていた1960年代初期の日本の都市と農村の実態を簡単に振り返ってみたい。

当時の日本はまだ本質的には、近代化、都市化が進んでいない農村国家だった。1960年の総自動

車台数は、オート三輪の80万台を含めても200万台を少し超えた程度であった。道路事情もそれに対応しており、幅員が5、5mを越える道路延長は現在の6分の1程度、公道の舗装率は2.8%に過ぎなかった。下水道は殆ど普及しておらず、戦後の住宅難から何とか脱却し、1世帯1住宅を達成したのは、1968年だった。

都市の交通は基本的に徒歩と自転車に依存し、路面電車やバスが限られた地域をカバーしていたに過ぎない。従って、当然、コンパクトな密集市街地を形成し、市街地内に混在する多数の中小工場群が近隣公害、生活妨害を齎す過密な市街地住宅地と郊外の閑静な住宅地に別れていたが、郊外でも駅前商店街が郊外住宅地の生活を支えていた。

日本の本格的な工業化、都市化が始まったのは所得倍增計画が象徴する1960年からだった。大規模な海岸埋め立てによる、工場移転と大規模装置産業の展開、内陸工業団地への工業の集中が成果を挙げていく。しかし、それに伴う都市への人口集中により、都市の住宅事情は一挙に悪化し、交通不便な郊外への住宅スプロールと4畳半一間、便所などが共用の狭小粗悪な木造アパートによる住宅地の密集化が進む。市街地の拡大に当たっては、区画整理事業などにより、街路、下水道、公園などの近代都市に最低限不可欠な都市施設を備えた宅地の供給を進める。

しかし、都市としての持続性を確保するために

¹ 都市を田園と切り離して扱うアプローチに対して、広域的な人間の定住地のパターンから都市と田園の総体を考えていくという思想は、既に19世紀末のE. ハワードの田園都市論に始まっていて、その後も根強く生き続け、ドイツやフランスはもちろんオランダのコナペーション論、北欧のフィンガープランアなどさまざまな理論的、実践的な経験を経てきている。今アメリカで主流的な考えになっているニュー・アーバニズムの思想や、生起しつつあるランドスケープ・アーバニズム、エコロジカル・アーバニズムなどという思想もこのような歴史的な流れの一環として考えられる。しかし、このような広域的な人間定住パターンが、従来の都市論のパラダイムでは語れないという理論はまだ未成熟で、わずかに、ドイツのT. ジーバーツの下記の本が参考になる程度だと思っている。この書の監訳者あとがきを参照されたい。トマス・ジーバーツ、蓼原敬監訳「都市田園計画の展望 一問にある都市の思想」 学芸出版社、2006年

不可欠だった、商業などの生活利便施設や病院診療所などの医療福祉施設、義務教育学校のなどの教育施設が同時に計画的に配置され、維持されることはなかった。コンパクトな市街化と言いながら明らかに片手落ちの市街化だった。

同時に、住宅難に対応するために、地方自治体や公団、公社などによる公的な住宅団地の大量建設が始まる。木造、手工業的な生産システムしかなかった住宅産業を工業化を通じて、企業型の生産体制に導いたり、コンクリート造などの不燃建築物による都市化を先導したのは国だった。そしてこれらの新しい動きは、殆どが、都市郊外に置いて行われた。

住宅団地規模が拡大していく過程で、団地計画には、生活利便施設、医療福祉施設、教育施設などの計画も取り込まれ、都市住宅地としての総合的な配慮に基づいた開発が進められた。だからこそ、当時の住宅団地は、希望の象徴であり、明るい未来を可視化できた場所だった。

経済の成長の成果が見られるようになると、金融公庫融資による住宅が普及し始め、期待された所得の増加に伴って、公営住宅、公団住宅、公庫住宅と違った住宅にステップ・アップしていくという、いわゆる住宅双六が住宅政策の柱となった。実際の供給量は、限定的であり、公的住宅のシェアは最大でも8%前後だった。しかし、国民に大きな希望と夢を与え続けたことは確かである。その舞台の殆どすべてが、郊外、あるいは郊外ともいえないほど市街地から遠い遠郊であった。都市としての総合的な機能の中心として存在し続けた中心市街地に依存しながらも、郊外住宅地が夢の舞台だったのだ。

その夢の舞台は、しかし、同時に、都市に依存する都市型農業による、よく整備された近郊農地の潰廃との闘いの舞台だった。兼業農家として、農地の宅地化を望む声も次第に大きくなるが、実際に農業の担い手も残っていたので、農地の少なくとも一部を残して農業を継続するという強い意志があり、政治的にも強力な集団であり続けた。農業の保全という名目ではあれ、日本の郊外地に

特有の田園風景に守られた市街地という郊外像が存続できたのである。

それが劇的に変化し始める。その主な動因は個人乗用車の普及である。道路もそれと並行して急速に整備されていく。その変極点はおそらく乗用車台数が世帯数の半分に達する1975年前後だと考えられよう。これと時を同じくして、流通革命が起こる。家業型の路面店が街路に楯比することで成り立っていた街の中心部でも、スーパーが急速に発展し、それが道路整備と自動車普及の追い風に乗って、郊外型のショッピングセンターに、そして、程なく一つの街に匹敵するような巨大なショッピングモールに発展する。さらにバイパスなどの広幅員道路の沿道の商業化が拍車を掛け、中心市街地は見る間にシャッター街へと変貌していく。それに引き摺られるかのように、文化施設、病院、学校などの公共施設、ひどいところでは、市役所、県庁という街のシンボル施設すら郊外移転してしまう。日本では、これらの公共施設群を都市計画的に考えるという社会構造、文化構造になっていないので、これらの公共施設は全く無計画に分散配置されてしまっている場合が多い。

1960年代の都市像が前提としていた、公共的な都市施設の都心集中立地、それと共に都心核を形成していた商業地というイメージ、中心的な街は、今やまったく賑わいを失って、虚像になってしまっている。生活利便施設、福祉施設などが適度に配置され、適切な密度を持った、安定的な郊外住宅地というイメージも既がない。乗用車への依存が進んだ結果、公共施設をはじめあらゆる都市的な施設がランダムな郊外分散を始め、自動車での寄り付きは著しく改善されたが、歩いてゆける近隣の街は胡散霧消してしまっている。せっかく計画的に配置したはずの計画住宅団地内の商業施設も、郊外のショッピングモールに客を奪われ、殆ど消滅してしまっている。

このような都市の拡散と同時に、都市農業の担い手は、農業の維持ではなく、市街地の拡大を期待する農民地主へと変質してしまう。その結果、日本の郊外住宅地の田園的な風景は著しく損なわ

れ、耕作放棄地、荒蕪地、ゴミ捨て場、駐車場などが入り混じる荒涼とした風景に変わりつつある。

このような変化の結果、1960年代から70年代の中葉までの目標とされた都市像とは似ても似つかぬものが、われわれが目にしていく現実の都市田園の像なのだ。その中心にいわゆる郊外があるが、それは郊外という語が生み出された時代とは全く異なる場所である。

2013年現在の時点に立って未来を構想せざるを得ない私たちは、このような現実の郊外風景を受け入れ、それを支えている経済的、社会的な条件に配慮した上で、都市や田園を計画し直さなければ行かないという宿命を負っているのだ。

高度成長期の郊外は夢のような場所だった。しかし、今、その夢の二日酔いに佇んでいるわけにはいかない。

2. 私たちの生活の実態自体が変質している。

いまさらここに詳説するまでもないが、少子高齢化の結果が具体的に目に見え始めているのだ。農山村をはじめとして、特に、大都市郊外部では空き家が激増し、古い住宅団地の高齢化が進み、無縁化の波に浚われて置き去りにされた高齢者の孤独死が目立ち始めた。高齢化の進展の速度は非常に速く、保健福祉施設、特に人生の最終段階を安楽に迎える施設が決定的に不足し始めている。しかし、これは郊外に止まる現象ではない。都市的な便利施設が失われてしまった市街地の只中でも、過疎地と同じような限界集落が発生しつつある。

高度成長期やバブル期のいくつかの波に乗って、団塊の世代が郊外に居を定めたが、今、その世代も定年期を迎え、今後の生活の再スタートのために迷いの時期を過ごしている。あるものは、現在の居住地に住み続けることを考え、近隣との付き合いを深め、さまざまな社会経済活動に乗り出そうとしている。他のものは、郊外の一戸建て住宅から都心、あるいは近隣駅前のマンションに移住して身軽な余生を送ろうと考える。また、他のものは、自らの田舎かあるいは気に入った農山村への

UターンかIターンを考え実行に移し始めている。しかし、高齢化が進み、体力が衰えあるいは病気が進行し始めると、平常の生活ができなくなり、介護を受けやすい場所を選ぶか、みずから介護施設に入居する。

住み続けることが選択できる、限られた世帯を除けば、住居移転が発生し、大量の住宅の中古流通が始まるはずだ。しかし、中古住宅を活用することや建物を壊して敷地を分割しミニ戸建の新築家屋を分譲するということは、東京23区のように恵まれたところでなければ実現できていない。耐震改修の問題などから現行の建築基準法が、中古住宅の流通を著しく難しくしている。防災という理念を減災という理念に置き換えた東北大震災の教訓が、生かされていない。

経済成長が止まり、平均所得が下落し、不正規雇用の拡大で雇用が不安定化することを防げないでいる。グローバル経済圏で戦う企業にとっての成長戦略は効果的かもしれないが、地方において、地場の経済圏に依存している中小企業が活性化する見通しは全く立たない。所得の下落の歯止めとして、共働きをしようとしても、育児、託児の施設がないので、女性労働力の調達もままならない。高齢者にとって、ただでさえわずかな年金、疲弊した地域では、それでも経済活性化の有効な財源である年金や介護保険料にもインフレの影響が懸念される。

このような閉塞的な状況の中で、国は、医療、保健福祉政策や住環境改善政策などを、税による公的資金に頼らないで、家族や地域共同体、あるいはボランティア的な活動に、担わせようとしている。それは、負債に喘ぐ今の国家財政から見ても、避けようがない道でもある。

このような状況の中で、郊外という場所も喘いでいるが、これは郊外に特有の現象ではない。農山村では、この現象はさらに深刻で、大量の限界集落が発生しつつある。しかし、大都市近郊と違う人口の年齢構成を持つ農山村では、既に人口の社会移動は終わっており、人口の自然減による、緩やかな人口減少のなかで、高齢化する人口を如

何に支えるかが、地方自治行政の最大の課題になっている。そして、都市の中心市街地でも似たような現象が発生し、限界集落的な地域が拡大すると共に、商店、医療施設などの郊外移転によって近隣の生活の利便施設が失われた中心市街地周辺の住宅地は、都市的な施設へのアクセスがない過疎地と同様な問題を抱えている。²

そして、これらのすべての課題の解決の前に立ちだかっているのが、人口増、工業化、都市化の流れを受け止めその解決のための思想や手法の基盤になっている近代主義が滲みこんだ固定観念である。私たちは、成長とか開発とか言う概念に対応した計画思想や計画手法しか持ち合わせていない。人口減、空き家の増大などという局面に対応する思想がまだ全く未成熟なのだ。その証拠に、欧米の言葉を含め、開発の反対概念が言語になっていない。

森を畑にし、畑を市街地にし、それを高密度化するというベクターに対応する概念は持っているが、減築し、建物を間引き、畑や森に戻すというベクターに対応する言葉がない。

私はこれを間戻（間引いて戻す）という造語で補っている。

また、近代化の過程で不可欠であった、自由、友愛、平等という人間の個人的な権利を確立する流れに掉さし、様々な中間団体によって成り立つ

ていた前近代の社会からの解放を求めてコミュニティー（共同体）からアソシエーション（機能的な中間組織）へと向かうベクターのみを指向してきた。その結果が無縁社会の成立だった。今、アソシエーションからコミュニティーへ回帰することは不可能である。とすれば、アソシエーションを超えた新たな人間関係の再構築の思想が求められるということだ。だが、その姿はまだ見えない。

3. 現在の都市と田園が抱える共通の課題

開発途上国からの脱出段階、高度成長の段階においては、都市計画を担う組織の縦割り化が進み、都市の発展、維持管理のためには不可欠な総合的な配慮が欠落していても、成長の夢、拡大の夢の中に中和されてしまっていた。経済成長の成果が、トリクルダウン効果によって社会の隅々まで潤すという神話がある程度まで実現していた時期には、国の発展が、会社の発展と個人の生活の豊かさにも結びつくということについての信頼があった。

国民は、国という共同体を信頼して自分の生活や未来を預けるといった気持ちが強かった。さらに、国の発展を資本主義的な経済原理で引っ張る産官学の共同体のパフォーマンスに対して、労働組合、革新政党、革新自治体が存在し、国民生活を守る対抗力となっていた。その故もあってジャーナリズムの自立性もある程度、確保されていた。

1980年代以降、経済のグローバル化の進展とともに、世界的にも共産主義国の崩壊、金融資本主義、新自由主義の台頭によって、国民国家の責任を限定し、民間企業、地域社会、ボランティア・グループなどに「公」的な役割を転嫁する動きが始まっている。

中間団体の復権によって、いったん集中した国民国家の権限と責務を再び分散させようとする試みである。ヨーロッパの都心再生は、このような考え方の下に、かなりの程度成功しているように見える。ドイツ、フランスをはじめ大陸諸国における郊外地問題は、他民族を受け入れたこともあって、深刻な事態のまま推移しているように見えるけれども。

² ここに述べる所見は、今、私が関与している奈良県十津川村での観察にヒントを得ている。この日本最大の村は、人口減少が著しい、高齢化率40%を超える村である。しかし、村長のリーダーシップの下、森林業、製材業を梃子に、林業の六次産業化を村興しのベースにしながら、高齢化対策にも取り組んでいる村である。高齢者も健康な人が多く、福祉介護に頼ることを自制しながら、近隣相互の助け合いで支えている、未来を明るく照らす最も模範的な村の一つである。一昨年起こった大風水害で深層崩壊を起こし、大きな被害を受けたが、その際にも高齢者が助けあうことによって凌いできた事実が明らかになった。このような身体的にも精神的にも強靱な高齢者の平常生活をできるだけ続けさせ、引き伸ばしながら、徐々に見守りや支援、介護の手を差し伸べていくという福祉のプログラムを展開しようとしている。この所見も、この村に入って、精密な調査をしている明治大学の園田真理子教授らの考え方や調査分析結果に負うところが大きい。謝して特記しておきたい。

明治以来、日本の近代化の過程は、国家総動員体制を作り出す方向に動き、ついに国民全体を巻き込む軍事全面戦争を始め、敗退してしまう。しかし、第二次世界大戦後の日本は、再び総動員体制を敷いて経済戦争を開始する。その結果、欧米の先進国の工業を凌駕することに成功し、経済戦争での勝利を収めて、ジャパン・アズ・No.1と言われるまでになったのだ。この過程での郊外開発は、経済戦争の戦士のための兵舎作りだった。だから、従軍を止め、日常性を取り戻した時に、住み続けたい居住環境にはなっていない。

戦後のこの過程では、明治大正期と同様、民主的な社会に不可欠な中間団体の力を弱め、集団的な力に結集できない個人の集合が直接、国と向きあうような構造を作ってしまった。国が主導する全面経済戦争の時には存在し、社会的、政治的な安定の上で不可欠だった企業への忠誠心、団結力、労働組合の力、地方自治体の抵抗力、ジャーナリズムの自立性、宗教団体の社会的な行動力など、すべての中間的な集団の力が衰えている。これに代わるべき、ボランティア集団、NPOグループの力はまだ全く未成熟である。逆に、一部の大規模住宅団地では、社会的な対抗勢力が支配し、団地コミュニティという特殊な社会を形成してしまった時期もあったけれど、それもまた、平時に戻って、社会の高齢化が進むにつれ消滅してしまっている。

このような大きな背景の中で、郊外問題というよりは、私たちの人間生活圏全体に広がる問題をどう解決するのかというのが現世代に与えられている課題なのである。

4. ではどうすれば良いのか。

要約するとこうなる。

自動車時代に適応して形成してしまった日本の都市と田園は、昔から伝わった、歩いて生活できる利便性が整ったコンパクトな生活空間構造を失い、都市施設や都市サービスの間の関係性がバラバラになったまま散在しているスプロール型の定住パターンになってしまっている。その中で、昔

からあった地域社会のまとまりは喪なわれ、住民は無縁化社会のなかで孤立している。

少子高齢化、省エネ、省資源型の都市生活では、自動車の利用を減らしていくことが不可避であって、スプロール型の定住パターンは、これに適していない。そのような分散型の定住パターンのまま、急速な高齢化の波を受け始めていて、都市や農山村の住民は、自らの生活像を築けないままである。このような状態を、そのまま現場で受け止めるを得ない地方自治体は、解けない政治行政的な課題を背負い込んでいる。心ある自治体は、これをきわめて流動的な変化の局面と受け止めるをえない。

経済成長、都市膨張の時代には、中央集権的な国家が主導し、できるだけ先決的に事業を起し規制を加えることが有効であり、少なからず都市の近代化に寄与してきたが、成熟経済、都市の縮退あるいはスポンジ化が進行するなかでは、現場と遠い国家の指導、指揮による介入はもはや有効でない。

その上、借金漬けの国家財政の下で、公共事業費の削減は避けられないし、今後も加速度的に増大すると見込まれる医療、福祉保険関係のサービスに掛かる費用の節約も急務である。このためには、民間企業や市民共同的、ボランティア的な活動を活性化して、新しい資金やサービスを掘り起こしていかなければならない。

このような局面では、身近な生活圏域の人々が集まって、主体的に連携し、福祉的なサービスを支え、居住環境の改善に取り組まざるを得ない。

さらに、市民民主主義の浸透により、権力的な操作によらない協議型の計画誘導が避けられなくなってきた。自治体レベルあるいはそれよりさらに小さい、小学校区、あるいは中学校区レベルでの自治的な意思決定が大きな役割を占めることになるだろう。

都市の開発事業や間戻事業の進捗は、地方自治体のイニシアティブに負うとことが大きい。しかし、実際の社会的意思決定に当たっては、公共資金主導型ではなく、民間企業の資金やボランティ

ア一型のサービスに負うところが大きくなり、そのような新しい公共的活動の担い手の連携によって始めて、実際に都市や農山村が活性化することになる。

また、土地の利用規制や建築の規制についても、事前決定、規制先行型ではない、現場の事情にあった柔軟な取り組みが要請される。

政治的には市民民主主義、経済的には自由市場経済をベースにすれば、必然的に、設計主義的な計画概念、事前先決型、未来拘束型の計画は成り立たない。開発や間戻の事業は、民間企業、市民事業、NPO、など様々な経済主体群と土地建築物の管理処分について強い自己主張をする政治主体である市民群を結んで、これを公的、共的立場から連携させ、合意に導く市町村などの地域の自治組織の力が必要となる。その三者のバランスの上には、実際の事業は進捗しない。そのバランスは、各要素主体のあり方やリーダーシップの存在に大きく依存するので、定形的な基準の適用が出来ないだけでなく、事前先決的ではない、柔軟な社会調整の仕組みが必要になる。

そのような仕組みで発生する開発や間戻の事業が起こる場合は、微妙な熱や圧力の変化、それに核と成る分子の揺らぎ、そのバランスの変化が、水蒸気を水に、水を氷にする散逸的な相転移が起こる場と良く似ている。これから都市の内外、田園地域で起こってくることは、そのようなダイナミックな動きの場だと観念した方が良さそうだ。

このような大きな流れは先進諸国共通の現象であって、時計の針を逆戻しすることはできないのだ。

このような状況の中では、自らの生活拠点において身近な人々と連帯し、相互に見つめあい、助け合う関係を創り出すことがどうしても避けられない。未成年や高齢者は、他人のケア無しには暮らせない。自分の自由と自律を優先して、地域社会の人間関係とは疎遠なままが良いと考える人たちは、結局、自分が不幸せで孤独な終末を迎えることを甘受せざるを得ないのだ。

幸せな老後と死への旅立ちを真剣に考えると、

今の人間関係や定住パターンを維持することはできない。そして、幸せな老後と旅立ちがない社会の若者には、現在の幸福感はありえても未来への希望が生まれるはずがない。

また、高齢化社会の中で、定年後の生き甲斐を求める社会活動領域を拡大すること、地域内の経済循環を強め、地産地消を促し、金銭経済によらない贈与経済を拡大することも地域経済の活性化のうえで避けられない課題となるだろう。

場所や集落の規模により様々な大きさの集団になるだろうが、現地の人々の生活実態に根ざした人間関係の再構築により、相互ケアのシステムを作り上げ、そのシステムの実態に応じた空間的な再配置が必要になってくるだろう。その時、今まで蓄積された官民に渡る様々な建築施設を利活用し、あるいは再配置する必要が出てこよう。それには、地方自治体のイニシアティブが欠かせないだろうが、地域住民と大学、ボランティアグループなどが連携して合意形成を進めることになるだろう。

都市計画の出発点が、大きな都市構造、基幹的な公共施設の構築と維持管理から、生活の安定と充足の基盤となるヴィレッジとでも名づける、共生区とでも言うべき生活単位の構築に移るのではないか。

そのヴィレッジを連ねる大きな動脈に沿って、より高次な都市的な施設、ショッピングモール、高校、大学などの教育施設、広域病院、文化施設、行政施設などが配置されるように現在の交通網を再編成することになるだろう。ヴィレッジの中は徒歩を優先し、ヴィレッジの外とはできるだけ公共交通サービスで結ぶというシステムになるだろう。

その大きなシステムの空間的な舞台の上では、かつて郊外、あるいは遠郊と呼ばれた場所の位置は、中心部から離れた場所ではなく、都市生活の中核部分が星座のように散りばめられている場所なのである。そしておそらく、星座の再編成もまた大きな都市計画上の課題になっていくだろう。人間生活圏の中で郊外の位置は既に反転している。

このような考え方への転換のためには、都市、郊外、農村というような既成の概念とイメージを捨て、今の現実の生活と、居住環境の現実を踏まえた上で構想する新しい生活像を考え、それを人間生活圏空間の上に実現し、構築するためのビジョンとイメージが必要である。この小文は、このような考え方の端緒を示すに過ぎない。